

孔祥熙与中央银行的发展

刘 慧 宇

第一次世界大战后,国际金融发展的显著特征就是构建中央银行制度。处于世界现代化进程中的中国自然顺应了世界金融发展趋势,创设、发展、完善中国的中央银行制度。从严格意义上说,中国的中央银行在南京国民政府时期才开始出现,并在抗日战争时期获得发展,逐渐走向成熟。本文试以孔祥熙主持中央银行工作为背景,探讨国民政府中央银行的发展情况。

一

就理论而言,中央银行乃一国管理金融的特殊机构,是发行的银行,政府的银行,银行的银行。它通过自身的职能运作,控制本国的货币发行,间接决定社会的信用规模和结构,从而制约国民经济的发展,并通过调节货币和信用的形式,达到对社会经济活动进行总量控制和结构调整的目的。因此中央银行实为一国金融机构的总枢纽,对于国家财政的调剂、金融的巩固、货币的稳定、信用的松紧、物价的起伏以及社会经济的兴衰,均有举足轻重的影响。

1927年,南京国民政府建立后即意识到,要巩固政权,措理财政,必须有稳定的经济基础。而欲求经济发展,首当巩固金融,健全金融组织,树立现代化之金融机构,安定金融市场。于是,经多方筹划,1928年11月,正式建立了国家最高金融机构——中央银行。不过,中央银行初立之时,基础未固,亦未取得完整的特权,名实不尽一致。

从中央银行历史发展过程考察,该行与宋子文、孔祥熙有着无法摆脱的关系。宋子文虽为中央银行的奠基人,但因为孔祥熙执掌中央银行和国民政府财政部大权达十余年之久而对中央银行产生更大的影响。宋子文在任内,力图仿行西方现代财政体制和中央银行制度统一财政,建设国家中央银行,便与以满足政府财政需求为最高原则的蒋介石发生激烈冲突。于是以向来顺从的姻亲孔祥熙取代宋子文就成了蒋介石的必然选择。孔祥熙于1933年4月接替宋子文担任中央银行行长,并于同年11月接替宋子文的财政部长之职。毋庸置疑,孔祥熙的理财思想和施政方案直接影响着中央银行的发展和制度的完善。

孔祥熙上任之时,国民政府财政十分困难,亟待中央银行辅助其度过财政难关,于是加强中央银行特权,壮大中央银行实力便成为孔祥熙施政重心。1933年全力推行废两改元,始确立全国统一的银本位币制,将国币铸发权集中于中央造币厂和中央银行。1934年开征白银出口平衡税,国币对外汇价之平衡工作乃集中于附设中央银行内之外汇平准委员会,致使该行自此时开始实际承担起货币统制工作的重任。1935年,政府对中央银行实行增资改组,同时又对中国、交通两行加以改组,使该两行成为中央银行左右之臂,这对于中央银行金融统制中枢地位

在事实上的确立意义重大。同年 11 月法币政策实施后,管理货币制度得以建立,中央银行地位渐提高。总之,到抗战爆发前,中央银行获得初步发展,主要表现为:

1. 资本增加

1935 年 3 月,国民政府除以 3000 万元金融公债充为中央银行基金外,还将经理棉麦事务处解缴国库银币 1320 万元,国库款 180 万元以及中央银行历年盈余滚存项下之 1500 万元拨付该行,使其资本递增为 1 亿元^①,从而远远超过中、交两行,成为全国资本最雄厚的银行,具有了领导全国银行业的资本。

2. 组织机构扩充

1930 年因政府决定海关以关金收税,中央银行即发行关金券,并在业务局增设关金汇兑科。随国际汇兑及买卖海关金单位与生金银等事务的繁剧,于 1932 年 8 月经政府核准,改设汇兑局。1933 年 8 月 1 日又成立经济研究处,广聘国内外经济名家为专门委员,研究国内外经济金融状况,以为业务发行方针之参考。由于关税自主,中央银行经理国库职责甚重,遂经政府核准,于 1934 年 1 月 1 日将业务局国库科改为国库局。同时扩充高级人事组织,依据 1935 年颁布实施的《中央银行法》,理事增为 11 至 15 人,副总裁增为 2 人^②。中央银行前总经理张嘉璈调任为副总裁。各局处主管人改称局长、副局长、处长、副处长,由总裁提请理事会同意任用,不再经国民政府简任^③。另外对分支行处组织予以调整。1935 年 6 月 3 日取消支行名称,按业务繁简分设一等分行、二等分行与三等分行及办事处。各分行处推进较速,西达川黔,北抵陕甘,这对于军需饷汇的调拨与地方金融的整理大有助益。同时为便利发行,拟就于西南、西北、华中三区设立发行分局。1935 年 9 月,首先在重庆设立发行局第一分局。到抗日战争爆发以前,中央银行分行处计达 49 处,遍布各重要地区^④。

3. 业务长足发展

第一,废两改元实施后,与中、交两行共同承担两元兑换工作,并于 1933 年 11 月开始独家承揽。由此成为国内唯一的硬币发行银行,为货币统一奠定基础。另一方面,兑换券发行日益普及与增加,特别是当法币政策实施后,随着发行的集中,发行额更见猛增。截止 1935 年 11 月 2 日,发行额达 13600 万元,而到 1937 年 6 月 30 日,则已高达 37600 万元,不到两年时间增长几近 3 倍,仅屈居中国银行之下^⑤。

第二,经理国库与公债业务也相应开展起来,逐步取得包括关税在内的各项税收经理权,帮助政府融通资金。但因国库尚未统一,自然限制其国库经理业务发展。同时亦经理政府公债事务,包括筹募、发行、还本付息等,并接收外商银行移交的有关经理之权。

第三,调剂金融的作用日渐增强。在金融恐慌中,中央银行与中国、交通两银行配合,稳定公债市场,办理放款救急,调剂金融,平息恐慌。同时,通过关金价格的决定,平衡税率,负责买卖生金银与外汇,稳定行情减少波动。到 1935 年它已成为上海外汇市场上最大的交易客户,逐渐收回外商银行在华外汇统制权,“很快就显出它有面对严重困难稳定外汇能力。1936 年初它在纽约联邦储备银行开立了帐户”^⑥。总之,中央银行在此一阶段借助政治特权大力充实自身力量,从而使各项业务稳步开展起来。

但是,由于各种条件限制,此时中央银行“尚属稚弱,犹未长成而不能发挥其应尽之功能。其组织较为单纯,业务亦较为清简,分支机构亦未遍及全国”^⑦。特别是从职能方面看,直到抗战爆发前,中央银行仍属不健全。其表现似有以下几方面:

1. 金融辐射范围极其有限 由于内地统一尚未彻底,凡是中央政治力量未及到达的地方,中央银行便无法设行,发挥作用。

2. 业务经营上疏离于普通商业行庄 从行庄方面看,各大钱庄主要借助外商银行势力,扩大发展起来。中国新式银行虽有较大规模的发展,数量亦不断增多,但其多数还是沿袭旧式作风,对于近代银行所经营的业务,如票据贴现等都还不能普遍承做。所经营者多为与进出口贸易有关的业务,这不能不使其因外汇市场由外商银行操纵而受制于外商银行,并常与其往返周旋,而与中央银行不易发生密切关系。从中央银行方面看,该行受资力所限,尚不能对各普通行庄提供金融服务,亦不能对其加以有效的监督和管理。

3. 未能独占货币发行权。发行虽然集中,却并未实现统一之单一发行制。中央银行未能取得发行垄断权,便不宜着手措置信用控制,从而调节货币需求与供给。

二

抗战爆发后,战时客观环境迫切要求中央银行既要协助政府调剂财政,又要调节市场,安定金融,稳定人心,发挥金融总枢的作用。然而遗憾的是战前中央银行职能未能健全起来。面对民族危亡的严峻形势,孔祥熙着眼于充实后方经济实力,维持持久抗战,将发展和完善中央银行,作为战时金融建设的中心环节。

随着战局的逐步扩大,中国工农生产的富庶地区相继沦陷,生产力遭极大破坏,国民经济陷于萎缩状态。特别是当国民政府西迁重庆后,其实际控制地区主要限于工业基础薄弱、经济落后的西南、西北地区。这使国民政府面临着主要税源断绝、新税源又难以开发的困境,而且战争使军费等项支出大大提高,入不敷出的财政危机空前严重。为了战胜无论是军事上还是财力上远超过中国的强敌日本,争得民族生存权力,必须充实国家财力,改善财政状况,开发资源,发展生产,增强经济实力,树立军事作战的牢固经济基础,而这一切“自须金融巩固,运用灵活,然后工厂各业得以繁荣滋生”^⑧。另一方面,战争使人心恐慌,社会秩序混乱,日本趁机以种种方式打击法币,致使中国金融市场开始剧烈波动,投机套汇、资金外逃现象十分严重,因此健全金融机构,维持法币信用,稳定金融,以抵抗日本金融攻势,尤其显得紧迫而重要。

中央银行实力虽已大增,货币也已划一,但中央银行并未取得独家发行之权,而且库款亦未完全由中央银行经收,这使其控制资金的能力还很有限,尚无力独自承负调节战时金融的重任。此外国家金融体制未及健全,国家行局在业务上多与中央银行重叠,且又自行发展,不相协调。然而金融形势危急,“金融总枢机构之设立未可或缓”^⑨。在这种情况下,1937年8月,孔祥熙通过财政部函令中、中、交、农4行在上海成立四行联合办事处,希望以其履行金融总枢机构之职责。但是这一机构“仅由四行代表共同研讨及指导联合应办业务之责,其范围较窄,其性质尤僵于联络方面”^⑩,而无法满足实际需要。1939年9月8日,国民政府公布《战时健全中央金融机构办法纲要》,据此对四行办事处加以改组。规定“中央、中国、交通、中国农民四行合组联合办事总处,负责办理政府战时金融政策有关各特种业务”,“联合总处设理事会,由中央银行总裁、副总裁及中、交两行董事长、总经理、中国农民银行理事长、总经理暨财政部代表组织之”,“联合总处理事会设主席一人,常务理事三人,由国民政府特派之。主席总揽一切事务,常务理事襄助主席执行一切事务”,“财政部授权联合总处理事会主席在非常时期内,对中央、中

国、交通、农民四行可为便宜之措施,并代行其职权”,“中、中、交、农四行各依其法或条例所规定之职权及业务分别发展”^①。改组后的四行联合办事总处简称四联总处,直接隶属于国民政府,为国家最高金融决策和金融管理机关,以“决定政策、指示方针、考核工作”为主要任务^②,是战时“经济作战之大本营”^③。

改组后的四联总处,以蒋介石为主席,孔祥熙为副主席并实际主持工作。其主要任务就是扶植中央银行,加强金融领袖地位,控制中国、交通两行。借助四联总处的力量,中央银行在金融领域中的主导性能越来越多地发挥出来,其各项职能逐步完备。主要表现为:

1. 统一代理国库。1939年10月《公库法》正式实施,从此中央银行便取得集中统一经办国库款的收付调拨之权。2. 收存和保管各银行存款准备金,集中各大城市之票据交换,办理重贴现、转抵押、转押汇等项放款业务,并核定放款利率。3. 负责办理外汇审核事务,并逐步取得外汇管理权。4. 监督管理商业行庄业务,使之遵从金融政策,并配合国家战时经济政策。5. 统一法币发行权。1942年7月1日起法币发行由中央银行独占,所有法币及作为法币准备的外汇与黄金统一集中于中央银行,这样便结束了4行共同发钞、分争发行权的局面。中央银行成为发行的银行,这是完全意义上国家中央银行确立的重要标志。

1942年是战时金融史上具有特殊意义的一年。正是这一年,四联总处拟定《四行业务划分及考核办法》与《统一发行实施办法》,使四行的专业化体制大体形成,中央银行调控金融的能力因而大大加强。如集中收缴各银行存款准备金,统一办理票据交换,使其得以掌握金融调控的重要工具。同时,四联总处再次改组,于6月3日订定《修正中、中、交、农四行联合办事总处组织章程》,称其组织宗旨为“在非常时期内,负责监督、指导中、中、交、农四行之业务事务”,以及中央信托局与邮政储金汇业局之业务事务^④。相应缩小原有职权,以突出中央银行职权。

随着各项职能的逐渐具备,中央银行业务发展和组织建设在这一阶段也有积极表现。1938年设置外汇审核处,负责办理外汇审核事宜,1939年7月裁撤。同年9月因西南、西北各地增设行处颇多,行员增至2000人以上,人事管理益臻繁剧,遂增设人事处专办人事事项。1940年12月因代理国库业务集中,各地税收事务增繁,故设置收税处。1941年1月,在昆明设立发行局第二分局,以应西南地区日益繁剧的发行之需。1942年1月,受财政部委托,特设县乡银行业务督导处,监督管理全国县乡银行业务。并于业务局内特设票据交换一科,以办理票据交换事项。11月,配合业务专门化政策实施,特设行务设计指导委员会,以推进行务,完成使命。

1943年12月将各地收税处改称国税经收处。1944年6月成立总务处。同年又依国民政府主计处组织法规定于7月1日设立会计处。1945年6月,财政部授权检查全国各地金融机构业务,即将县乡银行业务督导处改设为金融机构业务检查处,负责检查全国各地金融机构业务,监督管理职能由此加强。另外财政部又委托经办外汇审核事宜,故于6月设立外汇审核委员会,承办此项事务。至于分支机构的设置,限于战争,只在西南、西北各地增设行处,到1943年达110多处^⑤。由于上述有利条件,中央银行业务量大增。1942年尚未统一发行之前,全国法币发行额约为24亿元,其中以中国银行发行额占多数,至中央银行统一发行后,一年之间发行额猛增一倍多,此后每年都成倍增加^⑥。

综上所述,到抗战结束时,中央银行已走向成熟。因为战争的缘故,中央银行在四联总处的羽翼下逐渐成长壮大。虽然其决策多在四联总处,但任务逐渐增加,所发挥之效能亦日渐增高,其应有之职能,如集中钞票发行,统筹外汇支付,代理国库,划拨清算,办理重贴现,收管各银

行、钱庄存款准备金,核定存放款利率,检查管理各行庄之金融业务等,均逐一具备和充实。中央银行作为全国金融总枢纽,金融界之领袖银行,使以往那种银行间各自为政、自图发展、互不相谋的局面有很大的改观。特别是中央银行金融监督和管理职能的加强,在一定程度上保障了各行庄业务的科学管理和资金运用的合理调度,从而促使其安全和稳妥经营。另外,中央银行也通过自身资力的加强、基础的稳定与职能的完具,逐渐摆脱了外商银行对中国金融市场的羁绊。总之,中央银行职能之强化与完具,对于战时国家财政、经济均能产生重大影响,使战时中国后方金融得以稳固,裕如应付前方战事与浩繁饷需,对支持长期抗战大有裨益。

不过,从另一方面看,中央银行建设是国民政府经济统制的必要手段和途径。无论是中央银行的产生还是职能演进之过程,无不体现了政府的统制方策。特别是在抗战期间,中央银行基本职能相继具备后,更成为国民政府统制国家金融、经济的得力工具,其作用并非都属积极。

实际上从中央银行的资本构成、人事安排、业务推进到职能的形成与运作无不体现出唯政府之命是从的特点。正如该行副总裁陈行所言:“本行之立场及营业方针,以适合国家政令,应付政府需要为唯一之主旨也。”^①这从以下几个方面可以得到更具体而明确的印证。

第一,中央银行据以调控社会货币总量供需的货币政策与国民政府的经济政策完全重合,无论扩张或紧缩通货,都以政府的意志为转移。战时政府政策放松银根,扩大资金投放,中央银行则无原则地敞开货币供应之门,无限制地为政府提供巨额资金,并按政府要求进行工、矿、交通、农业等各业贷款,正如1939年度营业报告中,中央银行所自称的那样,“本行秉承政府意旨努力工作,对于本身固有之使命按步迈进,对于非常时期之供应更图奋勉”^②。这种情况,使中央银行根本无法视市场需要作合理调剂,货币政策之操作几乎丧失了制约经济的作用,如存款准备金之保管多成为政府控制一般银行、钱庄之手段,而重贴现实际上却少有承做,至1945年底连同转质押在内仅35,000万元^③,且多为政府指定之贷款。

第二,中央银行机构之发展,行政之设置亦以政府需要为转移。陈行就此曾有言曰:“本行对于分支机构之设置,则首以政府之需要为标准,苟政府期望本行在某地设行,则不论该地经济情形如何落后,本行亦必努力以赴,盈亏均非所计”,并以1941—1942两年中该行各地之三等分行60分余单位中有2/3亏损,办事处10余单位均有亏折为例,指出“此等机构之设置,本行非不知设行条件之不足,徒以或系政治重心,或系军事要冲,或系大宗税收之所在,只有遵循政府意旨设置,而尽其力所能,以减少亏损”^④。当然此种情况在战争非常时期或有特殊可言,然而亦可见国民政府垄断操纵之举。

第三,中央银行完全受制于政府财政。当财政预算一旦入不敷出,国民政府便强迫中央银行垫借,从而使该行财政发行不断增加。就经验而论,中央银行欲成为银行之银行,则不得不限制政府垫借,以截断财政紊乱金融之根源。然而国民政府并无明确立法,对中央银行向政府放款作出限制规定。这虽于财政调度上甚为便利,但至少造成两种不利后果:一即使该行与政府关系过密,而削减其在商民中之绝对信任;一即使财政性发行无限量增多,进而使钞票发行严重失控。据中央银行统计,蒋介石开条子给中央银行提取的特别费用,1939年占国民政府财政支出2.29%,以后逐年增加,到1945年竟占至38.88%^⑤,这从一侧面说明中央银行财政发行在过速增长。钞票发行失控必然导致通货膨胀,而通货膨胀失控则必将导致国民经济总崩溃,其后果不堪设想。

显然,孔祥熙主持发展中央银行的工作绩效与上述两个方面是一致的,就主观而言,孔祥

熙围绕中央银行所做的一切,不过是实现政府金融统制的必要措施,是为政府财政服务的。就客观而论,孔祥熙采取种种措施,使中央银行职能具备,有力维持了国民政府的金融基础,对坚持持久抗战具有重要作用。但同时,伴随着中央银行的成长与职能的逐步强化和完具,孔祥熙也不知不觉地在中央银行迈向金融现代化的道路上布下了陷阱,不仅导致中央银行最终覆败,也导致中国经济的崩溃。

注释:

① 陆仰渊、方庆秋:《民国社会经济史》,中国经济出版社 1991年 11月出版,第 314页。

②④⑤ ⑮ 中央银行档案,中国第二历史档案馆藏。

③ 国民政府财政部档案,中国第二历史档案馆藏。

⑥ [美] 杨格:《一九二七至一九三七年中国财政经济情况》,中国社会科学出版社 1981年出版,第 306页。

⑦ 张度:《中央银行二十年来之变迁》,中央银行档案,中国第二历史档案馆藏。

⑧ 国民党全国临时代表大会:《非常时期经济方案》,国民政府军事委员会政治部印,1938年 5月。

⑨ 中国人民银行总行金融研究所金融历史研究室编:《近代中国金融管理》,人民出版社 1990年出版,第 261页。

⑩ 徐堪:《中中交农四银行联合办事总处之组织及其工作》,中央银行经济研究处编:《经济汇报》第 1卷,第 5 6期。

⑪《中华民国金融法规档案资料选编》,档案出版社 1989年出版,第 634~ 635页。

⑫ 四联总处档案,中国第二历史档案馆藏。

⑬《近代中国金融管理》,第 263页。

⑭《中华民国金融法规档案资料选编》,第 660页。

⑯ 石毓符:《中国货币金融史略》,天津人民出版社 1984年出版,第 299页。

⑰⑳ 陈行:《孔总裁领导下十年来之中央银行》,《经济汇报》第 7卷,第 8期。

⑱《中央银行 1939年度营业报告》,中央银行档案,中国第二历史档案馆藏。

⑲《各方指责中央银行业务》,中央银行档案,中国第二历史档案馆藏。

㉑ 吴冈:《旧中国通货膨胀史料》,上海人民出版社 1958年出版,第 15页。

(本文作者 厦门大学经济学院博士后流动站 福建 361005)